

機関委任事務の廃止と財政改革

——地方分権推進委員会『中間報告』によせて——

坂 本 忠 次

はじめに

1996年3月、地方分権推進委員会（1995年7月3日発足、以下委員会という）『中間報告』が発表された。地方分権の推進は、アジア各国やヨーロッパのECなど国際的な地方自治への関心の高まりの中で、近年のわが国では、行財政改革と並行し主要な政策課題の一つとなってきた。

委員会は、1995年10月19日、「地方分権推進に当たっての基本的考え方」及び「行政分野別課題審議に当たって留意すべき事項」の両文書を公表、また、12月22日には「機関委任事務制度を廃止した場合の従前の機関委任事務の取扱いについて（検討試案）」を発表した。「その他の事項についての委員長見解」も同時に公表されている。

このたびの『中間報告』（以下単に『報告』と略す）では、与党三党の合意を受けた政府及び各県の要請に応え、これまでの調査審議の状況を取りまとめ、内閣総理大臣に提出したものである。『報告』では、地方分権推進の趣意を述べると共に、特に国の機関委任事務制度を廃止し「自治事務」（仮称）と「法定受託事務」（仮称）に分けることを基本とする答申を骨子としており、これまでにない大胆な提案となっており、この『報告』をめぐって各方面で論議を見せている⁽¹⁾。

これに対して、大筋でこの方向を認める方針が聞かれながら、国の各省

(庁)からの抵抗や意見はなお根強いものがあるといわれている。機関委任事務を廃止し、これを「自治事務」と「法定受託事務」に分け、「自治事務」をさらに「法律に定めのない自治事務」、「法律の定めのある自治事務」に分けるとしても、地方自治法別表にかかげられた多数の事務をいかに整理してこれらに振り分けるか、また、各省庁側からすれば、いかにして実質的な国の権限一助言・勧告・事前協議・指示、さらには認可、承認、代執行など一を残していくかが論議されることとなる。また、現行の地方財政法の国と地方の経費負担区分をめぐる問題との関連もなお残されているといわねばならない。

そうして、われわれ財政学研究者の立場からすればもちろんのことであるが、元来地方分権の基礎には税・財源問題がある以上、いかにして、地方税源・財源の充実、補助負担金や地方交付税、地方債起債のあり方を分権的に改革していくかが最大の関心事となろう。

また、政府間財政関係及び地方財政における財政をめぐる住民自治のあり方も今回の『報告』にはあまりふれられていず、今後への大きな検討課題であらう⁽²⁾。

本論文では、以上の問題状況を踏まえ、委員会の『中間報告』の内容を中心に検討を加え、地方行政・財政の分権化に向けての改革方向を探ってゆき

(1) 地方分権推進委員会の『中間報告』(1996年3月)をめぐるのは、成田頼明「機関委任事務の廃止とこれに伴う諸問題」(上、下)、『自治研究』第72巻第6号、第7号、1996年。『地方自治 Journal』(公人の友社) Vol. 17-4の特集(地方分権推進委員会「中間報告」を読む)、1996、がある。機関委任事務制度に関連するものとして、『月刊自治研』1996年1月号の特集(機関委任事務の理論的再検討)、『法律のひろば』Vol. 48 No. 12の特集「地方分権の新潮流」(1995)、室井力「地方分権推進法の成立と地方自治の課題」『法律時報』1995年7月号、地方分権推進委員会編『分権型社会の創造』ぎょうせい、1996、地方自治総合研究所編『地方分権の戦略』第一書林、1996、『地方分権の焦点』自治体研究社、1996、ほかがある。筆者もかつて、拙著『現代地方自治財政論』青木書店、1986年初版、の第2章地方経費論にて機関委任事務の改革をめぐる提案について、論じたことがある。

たい。その後委員会は、'96年10月3日、国の事務を地方自治体に代行させている機関委任事務を廃止した場合の事務振り分けの二次素案（たたき台）と国の関与の考え方をまとめ発表し、'96年12月には、事務振り分けをさらに整理した第1次勧告を発表している。

1 地方分権推進委員会『中間報告』の特徴

今回の委員会の『報告』は、「分権型社会の創造」をサブタイトルにしているが、まえがきと本文の3章、巻末の参考資料等から成っている。まず、報告の中身と特徴を前半の行政的分権の問題、特に機関委任事務廃止の提案を中心に見ておこう。

『報告』のまえがきでは、『報告』の提出にあたってその意義を述べているが、『報告』の公表を契機に、地方分権推進に対する草の根の関心が高まり、地方自治発展に向けた国民的論議が高まることが期待されるとしている。また、全国3,200余の地方公共団体は、国への「従属と依存の意識」を克服し、関係省庁に対しては地方公共団体に対する「指揮監督と保護後見の意識」を払拭して国と地方公共団体との間に対等・協力の新しい関係を構築するとされている。

第1章は、総論で地方分権推進の趣意が記されている。ここでは、1. 何故にいまこの時点で地方分権かと問いかけ、地方分権推進の背景・理由が述べられている。その第1として、中央集権型行政システムの制度疲労があげられている。

第2に、変動する国際社会への対応である。今日、政府レベルの国際交流

(2) 地方分権と財政との関連については、例えば、重森暁、『地方分権—どう実現するか』丸善、1996、前掲『月刊自治研』1996年5月号の特集の伊東弘文・神野直彦「分権改革後の税財政構想」などがある。

のみならず、地域レベル・市民レベルの国境を越えた交流が活発を極めてい
るなどの背景があげられている。

第3に、東京一極集中の是正である。東京圏における超過密の弊害は住民
の生活環境のあらゆる側面に及ぶと共に、巨大都市圏が地震等の大規模災害
に対してきわめて脆弱になってしまい、一方、地方圏の過疎化が進み地域社
会の活力が低下し崩壊の危機にさらされていることなどが指摘されている。

第4に、個性豊かな地域社会の形成である。国民の多様化した価値観に対
して全国画一の統一性や公平性の価値基準を押しつけることはもはや「時代
錯誤」と記している。その結果として地域差が生ずるとしても、それは「解
消さるべき地域間格差」ではなく、「尊厳なる個性差」と認識すべきとしてい
る。

第5に、高齢社会、少子化社会への対応である。地方公共団体職員による
行政サービス供給の構築に加えて、各種の公益法人、NPO、ボランティア
などの協力による公私協働の仕組みづくりが必要となるなど、この面からも
地方分権の推進と行政の総合化などが求められている。

Ⅱには、目指すべき分権型社会の姿―地方分権推進の目的・理念と改革の
方向、が記されている。その趣意は、旧来の「中央省庁主導の縦割りの画一
行政システム」を、地域社会の多様な個性を尊重する「住民主導の個性的で
総合的な行政システム」に変革することであった。

第2章では、国と地方の新しい関係について記している。この部分は、本
『報告』の核心ともいえる部分であるが、

- I 国と地方の役割分担の基本的考え方
- II 機関委任事務制度の廃止
- III 地方公共団体が担う事務の整理
- IV 従前の機関委任事務の取扱い
- V 国・地方公共団体間の関係調整ルール創設
- VI 必置規制

Ⅶ 国庫補助金と税財源

Ⅷ その他の事項

の8つの節に分けられている。

まず、国と地方の役割分担（事務配分）の基本的考え方として、

(1) 国が担うべき事務

- ① 国際社会における国家としての存立にかかわる事務
- ② 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務
- ③ 全国的規模・視点で行われなければならない施策及び事業
（ナショナルミニマムの維持・達成、全国的規模・視点からの根幹的
社会資本整備等に係る基本的な事項に限る。）
などを重点的に担うものであることを徹底する。

としている。一方、

- (2) 地方公共団体は、地域における行政を自主的かつ総合的に広く担う。

としている。つぎに、

Ⅱ 機関委任事務制度の廃止については、

この制度は、明治時代の旧市制町村制度⁽³⁾下において、市町村の長を国の指揮監督下に置く方式として制度化されたものである。

としている。

そうして、この制度は、住民による選挙で選ばれた知事や市町村長を、国の下部機関とみて、国の事務を委任し、執行させる仕組みであることから、次のような様々な弊害が生じている。

- ① 主務大臣が包括的かつ権力的な指揮監督権をもつことにより、国と地方公共団体とを上下・主従の関係に置いている。

(3) 『中間報告』では市制・町村制としているが、1888（明治21）年の法律名は正式には「市制町村制」である。

- ② 知事，市町村長に，地方公共団体の代表者としての役割と国の地方行政機関としての役割との二重の役割を負わせていることから，地方公共団体の代表者としての役割に徹しきれない。
- ③ 国と地方公共団体との間で行政責任の所在が不明確になり，住民にわかりにくいだけでなく，地域の行政に住民の意向を十分に反映させることもできない仕組みになっている。
- ④ 機関委任事務の執行について，国が一般的な指揮監督権に基づいて瑣末な関与を行うことにより，地方公共団体は，地域の実情に即して裁量的判断をする余地が狭くなっているだけでなく，国との間で報告，協議，申請，許認可，承認等の事務を負担することとなり，多大な時間とコストの浪費を強いられている。
- ⑤ 機関委任事務制度により，都道府県知事が各省庁に代わって縦割りで市町村長を広く指揮監督する結果，国・都道府県・市町村の縦割りの上下・主従関係による硬直的な行政システムが全国画一的に構築され，地域における総合行政の妨げとなっている。

以上のような弊害をあげた後，地方分権推進法の趣旨に即して，国と地方公共団体との関係を抜本的に見直し，地方自治の本旨を基本とする対等・協力関係とする行政システムに転換させるためには，この際機関委任事務制度そのものを廃止する決断をすべきである，と提案している。

Ⅲ．地方公共団体が担う事務の整理については，

機関委任事務を廃止した場合地方公共団体の事務をどのように再編成するかについては，新たな観点から，「現行地方自治法が前提としている“公共事務”“団体委任事務”“行政事務”という事務区分も，この際白紙に戻して再構築することが適当である」としている。

その際の考え方としては，地方公共団体が担う事務は，「自治事務（仮称）」とすることを基本とする。そのほかに，専ら国の利害に関係のある事務であるが，国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から法律の規定により

地方公共団体が受託して行うこととされる事務があり、その事務を「法定受託事務（仮称）」と称することとする。

「自治事務」及び「法定受託事務」は、地方公共団体が担うという意味においては、どちらも「地方公共団体の事務」であるが、その性質・背景等からみて、国との調整のための関与の程度などに、差異を設ける必要がある、とした。

N. 従前の機関委任事務の取扱いについて

機関委任事務の廃止に伴う従前の機関委任事務の取扱いについては、次の2点によることとする。即ち、

1 事務自体の廃止

社会経済情勢の変化等により、既に役割や使命を終えたもの、国の規制緩和政策等により社会的・経済的意義が乏しくなったものなど事務そのものを廃止することが適当と判断されるものについては、その根拠となっている法令の規定を廃止する。

2 原則として、自治事務に移行する。

今後とも存続が必要な事務については、原則として地方公共団体の自治事務とする。

自治事務に移行する形態としては、法律の規定を廃止して「法律の定めのない自治事務」とする場合と、法律の規定は残したうえで「法律の定めのある自治事務」とする場合とがある。

3 専ら国の利害に関係のある事務についての処理方法については、

(1) 法定受託事務

- ① 専ら国の利害に関係のある事務であるが、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から、法律の規定により受託すべきものとして、地方公共団体が処理する。

（機関委任事務から移行すると考えられるものは、例えば、国勢調査などの指定統計、旅券の交付、外国人登録、国政選挙、国庫金の

配分、国家補償等である。)

(2) 国の直接執行事務

事務の性質、社会経済的背景、従来の運用経験等からみて、地方公共団体が処理することが不適当と判断される極めて例外的な事務について、国が直接に処理することも検討されてよい。

としている。

Ⅵ. 必置規制については、

地方分権推進法第5条にいう「必置規制」とは、「国が地方公共団体に対し、地方公共団体の行政機関若しくは施設、特別の資格若しくは職名を有する職員又は附属機関を設置しなければならないと義務付けているもの」であり、このなかには法令に基づくものと基づかないものが含まれている。

〈現状と問題点〉として、

必置規制、とりわけ職員の必置は、社会福祉・保健医療・教育といった、人々の日常の暮らしに深くかかわる行政分野に数多く見られ、省庁でいえば厚生省・文部省に集中している。これらの行政分野は人（職員）による対人サービスを基本にして成り立ち、しかも、こうしたサービスの提供には一定の専門的な能力が求められている。従来、これらの分野を含め、国は、職や配置基準などの

〈見直しの方向〉としては、

(1) 行政機関及び施設の設置義務付け

① 行政機関・施設において行ってきた事務について、現在の社会経済情勢に照らし、その必要性の見直しを行い、その上で、

- a. 依然として行政機関・施設の義務付けの必要性が残るもの、
- b. 事務の義務付けで足りるもの、
- c. 事務自体を廃止するもの、又は国としては事務を廃止するが事務の存廃は地方公共団体の判断に委ねるものなどに区別して検討する

必要がある。

- ② 上記の見直しにあたっては、次の方向を基本とする。
 - a. 行政機関は行政事務の実施を任務としていることを踏まえて、各地方公共団体にその事務の義務付けのみを行えば足りるとする方向で、引き続き検討する。
 - b. 施設のうち、それがなければサービス・事務が成り立たない性格のものは除き、事務の義務付けのみで足りるとする方向で、引き続き検討する。
 - ③ 管轄の区域や人口などといった行政機関・施設の配置等の規制については、一定の基準ではなく、標準のみを示し、地方公共団体の弾力的な対応を可能とする方向で検討する。
 - ④ 行政機関・施設のうち、各種相談所の設置義務付けのあり方について、次の点について引き続き検討する。
 - a. 事務の専門性や対象者の心情等を考え、対象者に応じて個別に設置することの是非。
 - b. 類似性のある相談所の統合化の必要性。
 - ⑤ なお、現行の行政庁（例えば保健所長の場合のように、国の法令で直接主務大臣から行政事務の処理権限を委任されている者をいう。）については、機関委任事務制度を廃止した場合には、その事務は、地方公共団体の事務として執行されることになるので、当該行政機関と知事や市町村長との関係をどのように整理するかも検討する必要がある。
- (2) 職員の資格・職名及び配置基準による職員配置等義務付けについては、
- ① 事務遂行上、必要な職員体制については、原則、地方公共団体の自主的判断とする方向で見直しを行う。
 - ② 全国的に一定のサービス水準を確保する等のため、職員の資格・職

名及び配置基準を定める場合でも、以下のような点について引き続き検討を行う。

a. 事務の遂行のために一定の資格・職名を義務付けているもののうち、例えば、保健所長の医師資格、図書館長の司書資格等、当該資格規制がなくても事務の遂行に支障がないと思われるものは見直しを図ることとする。

b. 資格・職名を有する職員配置の弾力化等を図る。

例えば専門資格を有する職員が対応すればよく、人数までも規定しなくてもよいのではないか。

例：福祉事務所の現業所員については、県、市、町村別に、被生活保護世帯の数に応じて算出される最低配置人員数が決められている。

c. 基準の規定を弾力化する。

ア 標準的な配置基準・職種の指示にとどめればよいものもあるのではないか。

例：特別養護老人ホームの直接処遇職員（生活指導員、寮母、看護婦等）については、その配置基準が概ね入所者4.1人に1人以上になるようにその最低基準が定められている。なお、措置費の積算基礎としては、さらに、それぞれの職種毎の人数を各施設規模で何段階かに分けて定め、その職種毎の人数を遵守することも、補助要綱（局長通知）により指導されている。

イ 職員の専任・専従規定については、自主的な人事管理を阻害することから、原則、廃止すべきである。

例：福祉事務所の所長及び指導監督所員・現業所員の専任・専従規定

③ 職員の配置については、次のようなことも検討する。

- a. 複数の施設を併設する場合にあっては、同種の職員については必ずしも個々の施設毎に配置しなくてもよいとするなど、職員配置基準の弾力化を図ること。
 - b. 小規模施設ごとに多種多様な専門職員をすべて配置しなければならないことは、過疎地等では人材確保・財源の両面から困難なため、施設相互の人材融通及び広域圏単位での人材配置が可能になるようにすべきこと。例えば、同種相談所長の兼務化など。
- ④ なお、特に職員の必置の見直しにあたっては、当該分野の行政水準の低下をもたらすことのないよう、その人的・組織的な担保手段のあり方も検討する。その際には、より問題の少ない緩やかな手段をとることとする。
- (3) 各種審議会等附属機関の設置義務付けについて
- ① 審議会等の設置義務付けについては、以下のような視点から、その見直しを行う必要がある。
 - a. 縦割り行政の弊害を打破して、総合行政の道を開く必要があること。
 - b. 自治の充実にとって住民参加は重要であり、その参加方式を多様化する必要があること。
 - ② 以上のような視点を踏まえ、審議会等がこれまで果たしてきた役割・機能について、現在の社会経済情勢に照らし、その必要性の見直しを行い、
 - a. 依然審議会等を置くことの義務付けの必要性が残るもの、
 - b. 審議会等の設置の是非は任意だがその機能を果たすことを義務付けることで足りるもの、
 - c. その設置、果たすべき機能を含め、地方公共団体の判断にすべて委ねるもの、などに区別して引き続き検討すべきである。
- (以下略⁽⁴⁾)

2 「中間報告」と税財政改革の提案

次に、今回の『中間報告』について、主として、税財政改革の提案について見ておきたい。この点についてはⅦの1節しか見られず、行政改革問題に比較して税財政改革の提案はきわめて少なくなっていることが特徴的である。そこでこの節について見よう。

Ⅶ．国家補助負担金と税財源について

この章では、4点について述べられている。

Ⅰ．国と地方の財政関係の現状と見直しの方向

地方分権の推進により、国と地方公共団体を上下・主従の関係から対等・協力の関係に移行させていくためには、地方公共団体の自主性・自立性を高める見地から、国と地方公共団体の役割分担の見直し、機関委任事務制度の廃止に向けた抜本的な改革、地方への権限委譲、国の関与・配置規制の整理合理化等を進めるとともに、国と地方公共団体の財政関係についても基本的な見直しを行う必要がある。

としている。このような見直しを通じて厳しい財政環境下、国・地方を通ずる行政の簡素・効率化や財政資金の効率化が可能となるとしている。

(1) 国と地方の経費負担区分の原則

国と地方の経費負担区分については、現行の地方財政法（昭23，法109）は、固有事務，団体委任事務，機関委任事務といった当該事務の性格にかかわらず，地方公共団体が実施主体となる事務・事業の費用は地方公共団体が全額負担することを基本としている。

ただし，次のような観点から，地方公共団体の行う事務について，国が経費の全額又は一部を負担又は補助することとされている。

-
- (4) その他，「生命，人権，財産の安全確保に関するような行政分野等については，附属機関設置の義務付けが必要となる場合があることに留意する」ことなどを提案している。

- ① 専ら国の利害に関係のあるもの（国庫委託金（地方財政法10条の4））
 - ② 国と地方の双方に利害関係があり，国が進んで費用を負担する必要があるもの（国庫負担金（地方財政法10条））
 - ③ 総合的に樹立された計画に従って実施されるべき建設事業（国庫負担金（地方財政法10条の2））
 - ④ 災害救助・復旧事業（国庫負担金（地方財政法10条の3））
 - ⑤ 事業の実施又は地方公共団体の財政上特に必要があると国が認めるもの（奨励的補助金・財政援助的補助金（地方財政法16条））
- (2) 国庫補助負担金の機能と問題点
- これらのうち，国庫委託金以外の国庫負担金及び国庫補助金（以下「国庫補助負担金」という。）は，国と地方が協力して事務を実施するに際し，一定の行政水準の維持や特定の施設の奨励のための政策手段としての機能を担うものである。
- しかし，一方では，
- ① 国庫補助負担金の交付により，国と地方の責任の所在の不明確化を招きやすい，
 - ② 国庫補助負担金の交付を通じた各省庁の関与が，地方公共団体の地域の知恵や創意を生かした自主的な行財政運営を阻害しがちである，
 - ③ 国庫補助負担金の細部にわたる補助条件や煩雑な交付手続等が，行政の簡素・効率化や行政資金の効率的な使用を妨げる要因となっている，
- 等弊害も少なからず見られることから，元来，国庫補助負担金の交付は真に必要な分野に限定すべきものとされている。
- (3) 地方分権と国・地方の財政関係の基本的な見直し
- 国と地方公共団体を対等・協力の関係に移行させていくためには，地方公共団体の自主性・自立性を高める見地から，国と地方公共団体の財

政関係についても基本的な見直しを行う必要がある。

その見直しの基本的な方向は、事務の実施主体がその費用を負担するという原則を踏まえつつ、概ね次の三点によるべきものとする。

- ① 国庫補助負担金の整理合理化
- ② 存続する国庫補助負担金の運用、関与の改革
- ③ 地方税、地方交付税等の地方一般財源の充実確保

Ⅱ．国庫補助負担金の整理合理化については、

概ね次のような方向で、引き続き検討すべきものと考えられるとしている。

国庫補助負担金については、関係者の具体的な意見や提案をも聴取しつつ、事務事業の内容等を勘案し、地方公共団体の事務として同化・定着・定型化しているものや人件費補助に係る補助金、交付金等については、一般財源化等を進めるとともに、国と地方公共団体との役割分担の見直しに併せて、真に必要なものに限定していくなどにより、積極的に整理合理化を進めることとする。

その際には、個々の国庫補助負担金ごとにその性格を明確にするとともに、その性格に応じ、概ね次の点に留意して、整理合理化を推進するものとする。

- ① 奨励的補助金等については、特に緊要度が高いものを除き、基本的に縮減するものとする。
- ② 国が一定水準を確保することに責任をもつべき行政分野に関して負担する経常的国庫負担金（１(1)②）については、国と地方公共団体の役割分担の見直しに伴い、国の関与の整理合理化等と併せて見直すことが必要であり、社会経済情勢等の変化をも踏まえ、その対象を生活保護や義務教育等の真に国が義務的に負担を行うべきと考えられる分野に限定していくものとする。
- ③ 総合的に樹立された計画に従って実施されるべき建設事業に係る国庫

負担金（1(1)③）については、その対象を全国的なプロジェクト等広域的効果をもつ根幹的な事業などに限定するなど、投資の重点化を図る。

- ④ 国庫補助負担金の一般財源化に当たっては、必要な地方一般財源を確保する。

Ⅲ．存続する国庫補助負担金の運用・関与の改革については、

概ね次のような方向で、引き続き検討すべきものと考えられる。

また、これに併せて、国庫補助負担金を通じて、各省庁の過度の関与等がなされ、地方公共団体の自主的・自立的な行政運営が損なわれることがないよう、補助金適正化法の運用及びそのあり方について検討する必要がある、ことが指摘されている。

その要件として、(1)総合・メニュー化、交付金化等、や(2)補助条件等の緩和、(3)補助対象資産の有効活用、転用、などを通じて制度の運用の大幅な弾力化・簡素化を図ることを提案している。つぎに、

Ⅳ．地方分権と地方税財源の充実確保については、

概ね次のような方向で、引き続き検討すべきものと考えられる、としている。

真の地方分権を進めていくためには、国と地方の役割分担の見直し、機関委任事務制度の廃止に向けた抜本的な改革、地方への権限委譲、国の関与・必置規制の整理合理化等を進めるとともに、地方公共団体の自主的・自立的な行政運営が財政面でも可能となるよう、国と地方の役割分担に応じて自主財源である地方税を、課税自主権を尊重しつつ、充実確保し、併せて、地方交付税の所要額を確保し、地方税財源の充実を図っていくことが必要である。

(1) 地方税

地方税については、基本的に、地方における歳出規模と地方税収入の乖離をできるだけ縮小するという観点に立って、課税自主権を尊重しつつ、その充実確保を図っていくべきである。

その際には、できるだけ財源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系の構築に配慮すべきである。

(2) 地方交付税

分権型社会を支えていくためには、地方公共団体間の財政力の格差を是正するとともに、地方公共団体に一定水準以上の行政の計画的運営を保障するという地方交付税の財政調整機能が極めて重要であることにかんがみ、今後ともその総額の安定的確保を図る必要がある。また、地方交付税制度の運用のあり方については、地域の実情に即した地方公共団体の自主的・主体的な財政運営に資する方向で、見直し検討する必要がある。

(3) 地方債

地方債許可制度及びその運用のあり方については、地方債の円滑な発行を確保するとともに、地方公共団体の自主的・主体的な財政運営に資する観点から、見直し検討する必要がある。

なお、その際、地方債の良好な発行条件等を確保していくため、優良な地方債資金の充実、地方債市場の整備育成、外債等資金調達先の多様化等を図っていくべきである。

Ⅷ. ではその他の事項として

1. 国の地方出先機関については、「地方分権の視点に立って、国からの権限委譲や国による地方公共団体への関与の抜本的な見直しが行われることに伴い、関係する国の地方出先機関について、その果たす役割も変化するものと思われることから、今後所要の見直しを行うものとする」、としている。
2. 地方事務官については、都道府県知事の機関委任事務とされている一部の国の事務に従事する職員の身分を、当分の間、なお国家公務員とする制度であるが、この制度は、1947（昭和22）年の地方自治法の施行に際し、従前都道府県に勤務していた官吏の身分が原則として地方公務員である吏

員の身分に切り替えられた中で、一部の機関委任事務に従事する都道府県の職員についてとられた暫定的な措置であった。

その後、各種の審議会等で制度廃止を含む様々な提言が行われてきた経過が述べられ、今後の検討方向として、「日本国憲法下の地方自治制度において都道府県が完全自治体化したことに伴う暫定的な制度であることから、雇用や福祉をめぐるその後の状況の変化も勘案しつつ、機関委任事務制度の廃止に向けた抜本的な改革に伴う国と地方公共団体の新たな関係にふさわしい仕組みとなるよう、引き続き検討するものとする。」としている。

なお、『中間報告』は、第3章で地方公共団体における行政体制等の整備、にふれ、ここでは、Ⅰ．都道府県と市町村との新しい関係、Ⅱ．行政体制の整備と国の支援のあり方にふれている。Ⅰでは、基礎的地方公共団体としての市町村と広域的地方公共団体としての都道府県の相互の役割分担の明確化と、新たな視点での対等・協力の関係を築いていく必要にふれられている。Ⅱでは、広域行政の推進（多様な広域行政や自主的合併の推進など）、小規模市町村と地方分権のあり方、行政改革等の推進、公正の確保と透明性の向上、住民参加の拡大、地方公共団体における体制整備のための国の支援、などにふれている。

第4章は地域づくり部会関係で、Ⅰ．地域づくり部会の役割と視点、Ⅱ．「地域づくり行政」と土地利用、Ⅲ．「地域づくり行政」とまちづくり、などにふれている。

第5章はくらしづくり部会関係で、Ⅰ．くらしづくり部会の役割と視点、Ⅱ．くらしづくり分野における改革の方向、について述べられている。特に後者のくらしづくり分野においては、必置規制、国庫補助負担金等の分権化に向けての改革を、生活保護の決定・実施、福祉施設等の基準など福祉・保健の分野、産業廃棄物の処理など衛生（廃棄物）の分野、幼稚園・保育所など幼児教育・保育分野、義務教育費国庫負担制度など教育の分野、埋蔵文化財行政など文化等の分野、職業能力開発実施計画など雇用等の分野について

具体的に検討している。

おわりに、『中間報告』の今後の検討の進め方を述べてむすびとしている。

なお、付録として、機関委任事務制度を廃止した場合における地方公共団体が担う事務の新たな整理（自治事務と法定受託事務）についてふれ、また、中間報告関係資料として関係官庁からのヒアリングにおける制度的課題、行政分野別課題の主な論点（地域づくり部会関係）が掲載されている。

3 『中間報告』の性格と機関委任事務の廃止

a. 『中間報告』の性格について

以上、今回の『中間報告』の主要な部分について紹介してきたが、第1章～第5章に及ぶ報告の核心並びに特徴的な点、そのメリットについて見ると、(1)まず何よりも、今回の「報告」が機関委任事務制度の廃止を大胆に提案していることであろう。そのさい、地方公共団体が担う事務の区分—地方自治法が前提としてきた公共事務、団体委任事務、行政事務等の事務区分—を白紙に戻して再構築することが適当である、としている。このことは、この問題をめぐる従来からの経緯⁽⁵⁾として今回の『報告』の中で最も画期的な提案とひとまず評価できるだろう。

もっともこの提案については、その後、関係各省から「総論賛成」ではあるが「各論」では「反対」ないしは「慎重」に対処すべきとする意見が多く出され、地方公共団体側の期待とは別に各省庁からはかなりの抵抗が見られているところである。この点をめぐる問題状況については、後にふれる。

(2)『報告』では、前半において、地方分権推進の目的・理念を、「中央省庁

(5) 機関委任事務の沿革と戦後の改革提案は、1950（昭和25）年のシャープ勧告にまで遡ることができ、その後今日では、この問題をめぐって、旧行政管理庁・総務庁を中心とする臨調・行革審等による整理合理化路線と、地方公共団体・地方制度調査会・自治省を中心とする廃止路線との拮抗が見られるとしている（前掲、注(1)成田論文参照）。

主導の縦割りの画一行政システム」を地域社会の多様な個性を尊重する「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革することである、と歯切れのよい‘総論’となっている。また、国と地方との関係の改革—いわゆる政府間関係—を地方公共団体の国への「従属と依存の意識」の克服、「現行の上下・主従の関係から新たな対等・協力の関係」への転換、としている。戦後の地方自治法の下、50年にわたり地方自治の展開を見せ地域への自治の定着化が図られてきたわが国の政府間関係をこのような言葉でとらえる認識が適切であるか否かになお問題も残されるが、前半は、地方分権の目的、理念を明確に述べていることは確かである。しかし、後半の具体的な改革方向への各論になると（特に3章、4章、5章）トーンダウンするところ、国（各省）への配慮が多くなるところも多くなっている。

とくに、政府間関係における分権化の3要件（3点セット）とされる権限、財源、人間の内、地方行政の権限については多くふれられているが、税財源（財政改革）の面への言及は、1～2頁に過ぎず今後への検討課題として残されたままであり、税財源の改革なくしては真の分権化は実現しないであろう。

また、人間の面即ち、今日の自治省をはじめ建設、厚生、農林、労働など国の各省のキャリア組みの地方公共団体の幹部ポストへの比較的短期間の就任（いわゆる中央官僚の地方への天下り、いわゆる地域移動上級公務員）といった日本的な政府間関係の改善・改革方向については、僅かに地方事務官制度の検討を示唆するのみで、殆どメスが加えられていない。

(3)いま一つ、分権化への地方の受け皿として、多様な広域行政のあり方が述べられると共に、今日自治省などが推進している市町村の「住民の発議」による合併促進の方向を追認していく内容となっている。市町村合併は、わが国の明治以来の政府間関係の伝統的な体質の一つともいえるものであるが、戦前では内務省（及び府県）、戦後では自治省や府県の指導性の強い政策の一つとなっている。今後の市町村合併には、住民投票など住民の真の合意

形成の手続き一住民参画のあり方一が必要であり、それが地方分権の真の中身となるものと思われるが、『報告』ではこのような住民自治の方向への踏みこんだ言及は見られない。

4. その他、『報告』では、規制緩和の推進と地方分権を「軸を一つにしたもの」（「車の両輪」）として押さえているが、「官から民へ」の行政の中身、行政の公共性との関連、つまり規制緩和を公共性との関連のもとで立ち入って分析していく視点は見られていない。

b. 機関委任事務制度の廃止提案の意義と課題

つぎに、今回の『報告』の核心部分である機関委任事務制度の廃止提案について若干の検討を加えておきたい。

元来、機関委任事務は、わが国では明治地方自治制成立期から事務委任の実質的な方法としてとられた方策であった。1888（明治21）年伊藤博文内閣（第1次）の内相山県有朋がドイツ人モッセに起草させた『市制町村制理由』には、市制町村制の趣旨を「自治及び分権、原則ヲ実施セントスルニ在ル」としているが、しかし、次のようにも記していた。即ち、

維新ノ後政務ヲ集攬シテ一之ヲ中央ノ政府ニ統ヘ地方官ハ各其職権アリト雖モ政府ノ委任ニ依テ代テ事ヲ処スルニ過キス今地方ノ制度ヲ改ムルハ即チ政府ノ事務ヲ地方ニ分任シ又人民ヲシテ之ニ参与セシメ以テ政府ノ繁雑ヲ省キ併セテ人民ノ本務ヲ尽サシメントスルニ在リ而シテ政府ハ政治ノ大綱ヲ握リ方針ヲ授ケ国家統御ノ実ヲ挙クルヲ得可ク人民ハ自治ノ責任ヲ分チ以テ専ラ地方ノ公益ヲ計ルノ心ヲ起スニ至ル可シ蓋人民参政ノ思想発達スルニ従ヒ之ヲ利用シテ地方ノ公事ニ練習セシメ施政ノ難易ヲ知ラシメ漸ク國事ニ任スルノ実力ヲ養成セントス是将来立憲ノ制ニ於テ國家百世ノ基礎ヲ立ツルノ根源タリ

としていた。人民に自治に参加させ、自治の責任を分かたせ、国家の基礎を強固にすることにあったのである。

そうして、国から地方への委任事務については、市制第74条、町村制第69条に挙げられた事務に関連して、次のように記してあった。即ち、

已ニ前章ニ記述シタル如ク國ハ町村ヲシテ國政ニ関スル事務ニ参与セシムルコトアル可シ之ヲ参与セシムルノ法ニアリ國政ニ属スル事務ヲ以テ町村ニ委任シ其自治権ヲ以テ之ヲ処弁セシムルモノアリ又其事務ヲ町村ニ委任セスシテ直接ニ町村長其他町村ノ吏員ヲ指定シテ之ヲ委任スルモノアリ此區別ノ緊要ナル点ハ第一ノ例ニ拠レハスル事件ノ議決モ亦町村会ノ職權ニ歸シ町村長若クハ當該吏員ハ此事件ニ関シ町村会ニ對シテ責任ヲ帶ヒ且常ニ其監視ヲ受クルモノトシ第二ノ例ニ拠レハ町村長ハ直接ニ官命ニ依テ事務ニ従事シ町村会ト相關セス此事務ニ関スル指揮命令ハ直ニ所属官庁ヨリ之ヲ受ケ特ニ其官庁ニ對シテ責任ヲ帶フルモノトス元來甲乙二例ヲ比較スルトキハ互ニ得失アリト雖モ今日ノ情況ニ照シ事務ノ舉行ヲ期スルニ付テハ乙法ヲ行フニ如カス故ニ本制ハ乙法ヲ採リテ之ヲ第六十九条ニ明言セリ但細則ニ渉ルモノハ別法ニ譲ラントス且此乙法ヲ行フニ至テハ其委任ノ職務ニ付キ生スル所ノ費用ハ何レノ負担ナルカヲ明言セサルヲ得ス依テ同条末項ニ之ヲ掲ク其他町村固有ノ事務ニ要スル費用ハ町村ノ自ラ負担ス可キコト言ヲ俟タスシテ明ナリ

上記の内甲法は団体委任事務であり、乙法は今日の機関委任事務に相当するものであり、明治地方自治制では後者の乙法をとることが明記されている。

旧府県制下の知事は、内務大臣によって任命される国の機関であったために、このような制度を必要としなかったが、戦後の地方自治制度の発足により、都道府県が完全自治体となり、知事が公選制となったことに伴って都道府県にも拡大された。1950（昭和25）年のシャープ勧告時に廃止の提案は見られはしたが、その後再び年々拡大し、現在では地方自治法別表に法律単位で列挙されている、項目数は561（うち都道府県379、市町村182）となっている。これは都道府県が行う許認可の約8割、市町村の約4割を占めるもので

ある。

今回の『報告』では、この制度を廃止し、これまで機関委任事務とされてきた事務を「自治事務（仮称）」と「法定受託事務（仮称）」とすることを基本とし、どちらも「地方公共団体が担う事務」としている。この制度の廃止によってその根幹であった主務大臣の一般的指揮監督権も当然に消滅することになるので、これに代わる地方公共団体に対する国の関与のあり方も、新たな観点から、抜本的に見直さなければならないとしている。

自治事務には、「法律に定めのない自治事務」と「法律に定めのある自治事務」とがあるが、これらに関する国からの関与については、次の通りである。

(1) 自治事務

① 法律に定めのない自治事務に関しては、国は、地方公共団体からの報告徴収・届出又は地方公共団体に対する技術的な助言・勧告を行うことができる。

② 法律に定めのある自治事務に関しては、国は、法律に基づき、次のような関与をすることができる。

a. 報告徴収・届出、技術的な助言・勧告

b. 特に必要のある場合における、事前協議

（意思の合致を必須の要件としないことを原則とするが、これによってできない特定の場合については引き続き検討することとする。）

c. 地方公共団体の管理執行が法令に違反するときに限り、事後措置として、違法是正措置要求（合法性に関するチェック）をすることができる。

およそ以上の通りである。また、「法定受託事務」については、国に対して次のような配慮を行っている。即ち、

(2) 法定受託事務

法定受託事務に関しては、国は、法律に基づき、次の措置をとることができる。

- a. 報告徴収・届出、技術的な助言・勧告
- b. 事前協議
- c. 事務の適正な執行を確保するため、国は、法律に基づき、地方公共団体に対する指示（合法性のほか合目的性のチェックを含む）を行うことができる。
- d. また、特に必要がある場合には、法律の規定により、さらに次のような事前及び事後の関与を行うことができる。

ア 認可、承認

イ 代執行

『報告』では、機関委任事務の弊害について、「主務大臣が包括的かつ権力的な指揮監督権をもつことにより、国と地方公共団体とを上下・主従の関係（傍点筆者）に置いている」としている。上下・主従の関係という場合、封建社会の領主と家臣・領民の関係が想定されるのでこのような言葉が適当かは問題であろう。また、職務執行命令訴訟（マンディマス・プロシーディング）などについても、現実に国が首長を罷免した例はこれまで存在せずこの制度の適用のあり方も近年変化しているところであるが、その地方自治（団体自治及び特に住民自治）にもたらす弊害については、その歴史的沿革に遡って考えれば、その原則的廃止の提案は基本的には肯定できるものであろう。

ここでの提案の最大の焦点は、自治事務（仮称）とそれ以外の法定受託事務（仮称）への区分のあり方についてである。元来、地方公共団体の行うべき事務については、地方自治法第2条にかかげられているものであるが、『報告』では、「法律に定めない自治事務」についても、国の事実上の関与を認めると共に、「法律に定めのある自治事務」については、国の助言・勧告に加えて事前協議、国の違法是正措置要求、などを認めている。特に後者の

法定受託事務については、国は法律に基づき、届出、助言・勧告、事前協議はもちろん、国の指示、認可、承認、代執行ができるとしており、事実上従来の機関委任事務と変わっていないのではないかとの見解も聞かれる。上記を整理し一覧したものが表1である。みられる通り、国（各省庁）の立場に配慮した内容となっており、事実上従来の機関委任事務と変わっていないのではないかとの見解も聞かれる。

1996年10月3日、委員会は、機関委任事務廃止後の自治事務と法定受託事務への事務の振り分けと国の関与のあり方の第2次素案を示した⁽⁶⁾。

【自治事務】医療法人・社会福祉法人・学校法人の認可・業務監督▷土地収用・都市計画事業の認可▷病院等の開設の許可・指導監督▷産業廃棄物処理業の許可・指導監督▷建設業の許可▷学齢簿の編製▷就学校の指定▷学級編成の基準設定・認可▷教員・栄養士の免許▷病虫害防除▷大気汚染・水質汚濁の公害規制▷農地制度▷農業振興地域制度▷保安林制度▷民生委員の定数決定・推薦▷都市計画など土地利用計画の策定ほか

【法定受託事務】指定区間外の一般国道の管理▷指定区間内の一級河川の管理▷戸籍▷旅券▷国政選挙▷自衛官の募集▷国勢調査などの指定統計等

【自治事務か法定受託事務かの区分けを検討中のもの】生活保護▷児童扶養手当▷障害児福祉手当及び特別障害者手当の支給等

【法定受託事務か国の直接執行事務かで整理するもの】駐留軍用地特別措置法に基づく土地収用▷公共職業安定所の業務の指揮監督▷厚生年金▷国民年金▷雇用保険▷労災保険▷国立公園▷信用協同組合に関する監査などみられるとおり、都市計画、農地転用などが分類された自治事務では、許可、認可、承認が廃止され、事前協議、是正措置要求に変えられた。戸籍や旅券、国政選挙など全国統一的な処理が必要な法定受託事務では、許認

(6) 地方分権推進委員会、「国と地方公共団体との新しい関係に関する基本的考え方（たたき台）」、1996年10月による。1996年10月4日、『朝日新聞』ほか各紙も参照。

表1 機関委任事務制度を廃止した場合における地方公共団体が担う事務の新たな整理

事務区分		自治事務（仮称）		法定受託事務（仮称）
細区分		法律に定めのない自治事務	法律に定めのある自治事務	
事務の性質等		<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体が担う事務は自治事務とすることを基本とする。 実施は地方公共団体の随意 	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体が、法律の定めに従い、自らの事務として処理する。 実施は、法律上任意とする場合と義務づける場合がある。 なお、実施は任意としながらも、実施する場合の方法等を法律で規定する場合もある。 	<ul style="list-style-type: none"> 専ら国の利害に関係のある事務であるが、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から法律の規定により地方公共団体が受託して行うこととされる事務
国の関与	助言・勸告・事前協議等	<ul style="list-style-type: none"> 報告徴収・届出、技術的な助言・勸告 	<ul style="list-style-type: none"> 報告徴収・届出、技術的な助言・勸告 特に必要がある場合における事前協議 	<ul style="list-style-type: none"> 報告徴収・届出、技術的な助言・勸告 事前協議
	指示等		<ul style="list-style-type: none"> 事後的な違法是正措置要求（合法性に関するチェック） 	<ul style="list-style-type: none"> 合法性及び合目的性に関する指示 認可、承認 代執行
（参考） 地方公共団体が担う事務に係る国の役割		<ul style="list-style-type: none"> 必要に応じ、地方公共団体の施策に係る情報提供、施策の奨励・誘導を行うこと 		
			<ul style="list-style-type: none"> 法律の規定が必要なものについては、個別の法律により法的権限を付与すること 必要な場合において、個別の法律により、事務の性質に応じて最小限度の基準の設定等事務の管理執行に当たっての基本的な仕組みを定めること 法理論上国家が有するものと解されている形成的な権能を、個別の法律の定めるところにより、地方公共団体に付与すること 	<ul style="list-style-type: none"> 法律の規定が必要なものについては、個別の法律により法的権限について定めること 個別の法律により、事務の性質に応じて必要な基準の設定等事務の管理執行に当たっての仕組みを定めること
			<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体と国との調整が必要な場合に、法律の認める範囲内で、所要の措置をすること 	
		<ul style="list-style-type: none"> 地方自治に関する基本的準則に係る法律を定め、これに基づく関与その他の事務を処理すること 		

注）地方分権推進委員会『中間報告』1996年より引用

可、指示と、訴訟のうえでの代執行を法律に定めたものに限って認めた。

なお、生活保護関係事務は法定受託事務を原則とするが、被保護者の自立助長のための相談、助言等の援助事務は自治事務とする提案が12月の第1次勧告でなされている。

つぎに、これを、機関委任事務制度廃止に伴う財源問題について見ておこう。これは、国と地方の財政における経費負担区分、具体的には地方負担原則の例外措置としての国の負担責任を定めた地方財政法（昭和23. 7. 7. 地財法と略す）の規定と密接に関連している。

元来、国と地方の経費の負担区分に関連しては、現行の地方財政法に基づく国庫支出金に関連する規定が見られる。国庫支出金には、(1)国庫負担金（地方財政法第10条～第10条の3）、(2)国庫委託金（同法第10条の4）、(3)奨励的補助金（同法第16条）の3つがあるが、このうち(3)を除く(1)、(2)については、その大部分が国の機関委任事務と考えられるものの経費である。それは『報告』の国と地方の経費負担区分の箇所でも述べられている通り「地方公共団体が負担する義務を負わない経費」（地財法第10条の4）以外の同法第10条～第10条の3までの経費である。なお、第11条では「第10条から第10条の3までに規定する経費の種目、算定基準及び国と地方公共団体が負担すべき割合は、法律又は政令で定めなければならない」とされている。

このような地財法の規定を前提する場合、『報告』の事務振り分けの提案は、その財源負担問題との関連で多くの問題点を内包するものであろう。

- (1) まず、「法律の定めのない自治事務については、国庫（補助）負担金はもちろん地方交付税の需要規定（法第11条の2）からも排除されると見られるので、地方自主財源としての地方税又は料金（目的税を含む）でまかなわれるしかないと思われる。これは法第9条の「当該地方公共団体が全額これを負担する」経費に該当するといえる。
- (2) 「法律の定めのある自治事務」に振り分けた場合、法第11条の国と地方公共団体の負担割合を定めた規定（法律又は政令）との関係はどうか

るのか、が基本的な課題となる⁽⁷⁾。これらは、大部分、これまで機関委任事務として地方自治法の別表にかかげられた事務である。この点は、10月3日の委員会の第2次素案でも、例えば生活保護費を自治事務に入れるかどうか結論を持ち越した事実からもその扱いの困難性が分かる。

(3) つぎに、法定受託事務については、これまでの国庫委託金（費）（法第10条の4）が主として想定されていると見られるが、その場合、文字通り、「地方公共団体が負担する義務を負わない」と考えてよいのか、いわゆる超過負担問題との関連もある。

(4) その他、法第11条の2にふれてある地方公共団体が負担すべき経費を地方交付税の基準財政需要額に算入することの地方自治上の意味、なども課題とされるだろう（これは、「法律の定めのある自治事務」の範疇に入れるべきか）。

以上に見る通り、『報告』の自治事務（仮称）と法定受託事務（仮称）の振り分け提案は、財政問題としては国と地方の負担区分を定めた現行の地方財政法の条文と抵触し、その根本的な見直しを迫るものとなっている。また、同法第11条の負担割合の規定（又は負担割合の特例の規定）とどのような関係に立つのかを、さらに踏み込んで検討してゆかねばならないだろう。

なお、このほか、地方分権推進法第5条にいう「必置規制」の見直しをめぐる問題がある。よく例にあげられる保健所長の医師資格規制の見直しや、

(7) 例えば、道路法50、河川法60、砂防法13・14、海岸法27、同令8、港湾42、森林法46、漁港法20、地すべり等防止法29、道路整備緊急措置法4、同令2・3、公営住宅法7の1、8の1、2、児童福祉法52、同令16、生活保護法75、身体障害者福祉法37の2、精神薄弱者福祉法26、老人福祉法26、土地改良法126、災害救助法36、ほか。また都道府県の行なう建設事業に対する市町村の負担（法27）なども別にある。国と地方の負担区分については、例えば生活保護法（昭和25年、法律第144号）では、国の負担が10分の7.5で地方が10分の2.5となっている。この内援助事務を「自治事務」に変えても、このような負担区分（国の大幅な財政責任）を残すことができるのか、なども福祉国家の分権のあり方をふまえた今後への検討課題であろう。

多くの中央政府側からの政令，通達等による規制の見直しについては，それが，地域の医療福祉水準（ミニマム）の切り下げまたは地域格差の拡大につながらないか（医師の農村部から都市や大都市への集中化），もしこれらを廃止する場合どのようにしてそれにふさわしい地域の医療水準を維持していくのか，担保されていかなければならないだろう。これらの詳細な検討については，本論文では紙数の都合で省略せざるを得ない。

むすびにかえて

以上，地方分権推進委員会の『中間報告』について紹介し，そのメリットと問題点について述べると共に，特に，機関委任事務の廃止提案の評価とそれに伴う財源問題，特に地方財政法との関連における若干の問題点を指摘してきた。

21世紀に向けた地方分権への改革の要の一つをなすものは，何といっても，地方自治と分権の物質的基盤をなす財政のあり方であるといわねばならない。本文でも指摘してきた通り，機関委任事務制度の廃止による自治事務と法定受託事務への振り分けの提案は，これまでの臨調・行革審等による「整理・合理化」の提案の路線とは異なりそれ自身画期的な提案であることはいうまでもない。

しかし，この提案の実現のためには，現行地方自治法上の関連規定とあわせ，特に地方財政法上の関連規定（例えば第9条及び第10条～第10条の3），国・地方の負担区分の規定（同第11条）との関連でいくつかの検討課題を残している。また，これと関連して，同法第11条の2には，「第10条から第10条の3までに規定する経費のうち，地方公共団体が負担すべき部分は，地方交付税法の定めるところにより地方交付税の額の算定に用いる財政需要額に算入するものとする。」と規定されており，「法律の定めのある自治事務」とあわせ，「法定受託事務」への振り分けもこの点とあわせてさらに検討されて

ゆかねばならないだろう。

地方分権を経済的に保障する最も適切な財源が、地方公共団体が自主的な課税権を持つ地方税であり、地方税条例主義を第一の前提としていることはいうまでもなく、一般財源としての地方交付税や譲与税がこれに次ぐ財源であることは論を待たない⁽⁸⁾。

今回の『中間報告』における機関委任事務廃止の画期的提案は、地方自治法、地方財政法など関連法律、多数の政令等の根本的見直しを要請すると共に、わが国の分権的な税財政制度の改革に向けても抜本的な改革を要請し、政府のめざす「行政改革」やこの『中間報告』に対する中央各省の対応とも関連し多くの課題を投げかけたといわねばならないのである⁽⁹⁾。

(8) この点については、月刊『地方税』1997年1月号掲載の拙稿（「分権化と地方税拡充の課題」）もあわせて参照されたい。

(9) 機関委任事務の廃止は、まず第一段階として、財政問題と切り離した地方自治法上の改正が優先されてよいが、それにとりなう地方財政法並びに国と地方の負担区分を規定した関連諸法の改正の問題がつづいて登場せざるを得ないと思われる。その場合、生活保護法のような高率の国庫負担金における国の責任のあり方と事務振り分け及び財源のあり方をめぐる問題が焦点の一つとなるものと思われる。

The Abolition of 'Kikan-Inin-Jimu' and
the Reform of Local Government Finance
—On the Report of the Local Decentralization
Promoting Committee—

Chuji Sakamoto

This paper treats the the report of local decentralization promoting committee, which was published in March 1996. The report has five chapters including the meaning of decentralization, the reform of intergovernmental relations, relations between prefectures and communities, the working report of the regional session and of the living session. This report mainly proposes the abolition of 'Kikan-Inin-Jimu', agency delegated functions. In this paper, we estimate the meaning of this proposal, but point out some quetions in financial aspects. We emphasize that the task of decentralization depends on much the reform of local government fiance.